

REFORMASI BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK (STUDI PELAYANAN TERPADU SATU PINTU DI KABUPATEN LIMA PULUH KOTA)

EMI HANDRINA
STISIP Imam Bonjol Padang

Abstract: *This study aims to identify the implementation of bureaucratic reforms, as well as to offer several solutions for the improvement of licensing administration services. This study used a qualitative approach with the type of instrumental case study research. The location of the research was conducted at Integrated Licensing Service Agency (BP2T) in Kabupaten Lima Puluh Kota. Teknik data collection used, namely: indepth interviews, document studies and observation. Data are analyzed through data reduction stages, data presentation, conclusion and verification. The results showed that the implementation of bureaucratic reform in the administration of licensing services, from the Institutional aspect that the licensing service of Lima Puluh Kota Regency has been in the form of One Stop Service; Human Resources aspects that the existing employee qualifications are not in accordance with organizational needs, discipline and responsibilities of employees is still relatively low; aspects of the System and Procedures that generally permits are completed beyond the prescribed timeframe, the existence of discrimination and inconsistency. Through this research, verification of several concepts and theories, namely formalism as one of the characteristics of prismatic society proposed by Fred W Riggs on justified in this study, which in the phenomenon the author calls it by the term "Regulation of the Tongue.*

Keywords: *Bureaucratic Reform, Decentralization, Public Service, Bureaucrati Pathology*

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut, serta menawarkan beberapa solusi untuk perbaikan layanan administrasi perizinan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian studi kasus instrumental. Lokasi penelitian dilaksanakan pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T) di Kabupaten Lima Puluh Kota. Teknik pengumpulan data yang digunakan, yaitu: wawancara mendalam, studi dokumen dan observasi. Data dianalisis melalui tahapan reduksi data, penyajian data, pengambilan kesimpulan dan verifikasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi dalam pelayanan administrasi perizinan, dari aspek Kelembagaan bahwa pelayanan perizinan Kabupaten Lima Puluh Kota sudah berbentuk Pelayanan Terpadu Satu Pintu (One Stop Service); aspek Sumber Daya Manusia bahwa kualifikasi pegawai yang ada tidak sesuai dengan kebutuhan organisasi, kedisiplinan dan tanggungjawab pegawai relatif masih rendah; aspek Sistem dan Prosedur bahwa umumnya perizinan diselesaikan melebihi jangka waktu yang ditentukan, adanya diskriminasi dan inkonsistensi. Melalui penelitian ini, dilakukan verifikasi terhadap beberapa konsep dan teori, yaitu formalisme sebagai salah satu ciri masyarakat prismatic yang dikemukakan oleh Fred W Riggs pada terjustifikasi dalam penelitian ini, yang dalam fenomena tersebut penulis menyebutnya dengan istilah "Bidah Regulasi.

Kata Kunci: Reformasi Birokrasi, Desentralisasi, Pelayanan Publik, Patologi Birokrasi

A. Pendahuluan

Kajian tentang birokrasi merupakan suatu hal yang kompleks karena berkaitan dengan berbagai aspek, seperti kelembagaan, sumber daya manusia, serta sistem dan prosedurnya yang di buat dan dijalankan oleh birokrasi, serta aspek pembaharuan birokrasi yang di sebut dengan reformasi birokrasi (Lubis, 2017; Prasojo & Kurniawan, 2008; Suryono, 2001). Dalam rangka itulah, maka negara membangun suatu sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi. Berkaitan dengan pelayanan publik dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, birokrasi publik tentunya memberikan kontribusi yang sangat besar, karena semua yang termasuk dalam lingkup penyelenggaraan negara tidak terlepas dari konteks publik service dan public affairs (Fukuyama, 2017; Hidayat & Nasution, 2017; Mulyani, Sinarwati, Yuniarta, & AK, 2017; Needham & Dickinson, 2017).

Barang dan jasa publik hendaknya dapat dikelola secara efisien dan efektif. Sedangkan konsekuensi dari pengelolaan tersebut menjadi tanggung jawab birokrasi. Dengan demikian peran pemerintah yang sangat strategis tersebut akan banyak ditopang oleh bagaimana birokrasi publik mampu melaksanakan tugas dan fungsinya. Tantangan besar yang dihadapi birokrasi adalah bagaimana mereka mampu melaksanakan kegiatan secara efisien dan efektif (Cordella & Tempini, 2015; Kettl, 2015; Ostrom, 2015). Oleh karena itu, selama ini birokrasi diidentikkan dengan kinerja yang berbelit-belit, struktur yang terlalu besar, penuh dengan kolusi, korupsi dan nepotisme, serta tidak ada standar yang pasti.

Sejumlah permasalahan birokrasi tersebut menjadi hambatan yang sangat berarti dalam rangka perwujudan reformasi birokrasi. Atas dasar itulah sehingga birokrasi Indonesia sangat jauh dari apa yang disebut *good governance*. Berbagai jenis atau bentuk hambatan reformasi birokrasi yang sudah sangat di kenal dan dirasakan masyarakat, antara lain ketika setiap mengurus sesuatu di kantor pemerintah merasakan prosedur yang berbelit-belit, lamban atau membutuhkan waktu yang lama, membutuhkan biaya yang besar termasuk biaya-biaya tambahan, pelayanan yang kurang ramah, terjadinya praktek kolusi, korupsi dan nepotisme, dan lain-lain. Menghadapi berbagai hambatan reformasi birokrasi tersebut menyebabkan kinerja birokrasi sampai dewasa ini belum menunjukkan perubahan yang signifikan.

Kenyataan ini memberi suatu isyarat bahwa reformasi birokrasi perlu dilakukan dalam rangka perubahan yang sesuai dengan tuntutan dan perkembangan masyarakat. alasan untuk melakukan reformasi adalah dalam rangka: (1) merealisasikan pendekatan baru untuk menjalankan fungsi pelayanan publik yang lebih baik ke arah manajerial daripada sekedar administratif, (2) sebagai respon terhadap skala penanganan dan cakupan tugas pemerintah, (3) perubahan dalam teori dan masalah ekonomi, dan (4) perubahan peran sektor swasta dalam penyelenggaraan pelayanan public (Li, Dor, Deyo, & Hughes, 2017).

Salah satu titik layanan publik dalam lingkup Kabupaten Lima Puluh Kota yang juga tergolong krusial, yaitu pelayanan administrasi perizinan. Fenomena menarik yang menjustifikasi adanya masalah layanan publik adalah adanya kecenderungan masyarakat yang membutuhkan layanan, lebih memilih menggunakan perantara ketimbang mengurus secara langsung ke tempat pelayanan sesuai dengan prosedur dan ketentuan yang berlaku. Fenomena ini membuktikan bahwa dari berbagai jenis layanan publik, maka pelayanan administrasi perizinan tetap menarik untuk diteliti. Apalagi

terhadap setting penelitian birokrasi pelayanan administrasi perizinan, dimana pada umumnya banyak peneliti lebih cenderung mengkaji obyek ini dari perspekti. hukum, tanpa memperhatikan dimensi administratif sebagai suatu sistem yang menghambat pelaksanaan reformasi birokrasi. Dimensi inilah yang akan menjadi fokus penelitian dengan aspek-aspeknya meliputi; kelembagaan, sumber daya manusia, serta sistem dan prosedur, sehingga hasil penelitian diharapkan lebih bersifat holistik dan substantif. Atas dasar inilah, sehingga penelitian ini di anggap sebagai sesuatu yang memiliki nilai kebaruan.

B. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang berlandaskan fenomenologi. Dengan pendekatan ini akan dilakukan pengamatan yang bersifat holistik dan juga bersifat naturalistik. Sedangkan analisisnya menggunakan pendekatan analisis model interaktif (Miles, Huberman, & Saldana, 2014). Data utama penelitian ini bersumber dari interview dengan pegawai yang terlibat langsung dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dan juga dengan pimpinan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T) Pemerintah Kabupaten Lima Puluh Kota, serta dengan masyarakat pengguna pelayanan publik yang disediakan oleh BPPT Kabupaten Lima Puluh Kota. Untuk keperluan triangulasi data utama juga diambil dengan cara observasi. Sedangkan untuk beberapa data tambahan yang tidak tersedia dalam bentuk dokumentasi dilakukan pengambilannya dengan record. Untuk menjamin derajat kepercayaan hasil penelitian ini, dari sejak awal telah diupayakan menjaga keabsahan data yang dikumpulkannya. Teknik yang ditempuh untuk menjaga keabsahan data tersebut antara lain dilakukan dengan cara; a) Melakukan ketekunan pengamatan, b) Melakukan triangulasi, c) Menyelenggarakan pemeriksaan sejawat melalui diskusi, d) Menyajikan uraian rinci dan d) Menyelenggarakan auditing.

C. Hasil dan Pembahasan

Aspek Kelembagaan

Pelayanan terpadu satu pintu (PTSP) merupakan sebuah kebijakan reformasi terhadap pelayanan publik, khususnya dalam hal pelayanan perizinan yang di atur melalui peraturan perundangan secara nasional. Kebijakan PTSP secara nasional di atur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan PTSP merupakan payung hukum nasional mengatur tentang sistem pelayanan perizinan yang menjadi kewenangan di daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Permendagri Nomor 24 Tahun 2006 menjadi dasar hukum penyelenggaraan PTSP di seluruh provinsi dan kabupaten/kota seluruh Indonesia. Selanjutnya kebijakan mengenai kelembagaan PTSP secara khusus di atur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Kelembagaan PTSP di daerah. Bentuk kelembagaan berdasarkan Permendagri Nomor 20 Tahun 2008 ditetapkan hanya boleh berbentuk Badan atau Kantor atau lembaga teknis daerah.

Di Kabupaten Lima Puluh Kota, regulasi daerah tentang PTSP adalah Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 tentang tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota, selanjutnya secara kelembagaan di atur melalui Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota. Hal ini juga terdapat di dalam Peraturan Bupati Nomor 42 Tahun 2015 tentang Penyederhanaan Perizinan dan Non Perizinan di Kabupaten Lima Puluh Kota, serta dalam Peraturan Bupati Nomor 52 Tahun 2015

tentang Mekanisme dan Tatacara Pelayanan Perizinan dan Non Perizinan pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Lima Puluh Kota.

Peraturan Daerah tersebut mengatur bahwa permohonan perizinan dilakukan melalui Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T) sekaligus penandatanganan izin asli didelegasikan kepada kepala BP2T sebagaimana di atur dalam Peraturan Bupati Nomor 52 Tahun 2015 tentang Mekanisme dan Tatacara Pelayanan Perizinan dan Non Perizinan pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Lima Puluh Kota. Dengan demikian, sistem ini sering di sebut sistem pelayanan “yang berawal dan berakhir di BP2T”. Dengan demikian, berdasarkan uraian tersebut dan mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 5 Tahun 2013 tentang Organisasi Perangkat Daerah, maka dapat disimpulkan bahwa dari aspek regulasi, pelayanan perizinan di Kabupaten Lima Puluh Kota sudah berbentuk Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di bawah koordinasi BP2T Kabupaten Lima Puluh Kota.

Hubungan kewenangan dan pertanggungjawaban setiap fungsi, kewenangan tertinggi dalam struktur BP2T berada pada kepala badan, selanjutnya kewenangan pada level ke dua atau langsung pada level operasional adalah pada kepala seksi atau kepala sub bagian tata usaha. Dengan demikian hubungan pertanggungjawaban mengalir dari level bawah kepada kepala unit (seksi/sub bag) sampai kepada kepala badan. Berdasarkan observasi peneliti di BP2T, kewenangan di miliki oleh kepala unit sangat terbatas, tidak ada pendelegasian kewenangan dari pimpinan puncak terkait penerbitan perizinan kepada kepala seksi, bahkan apabila kepala badan berhalangan untuk waktu yang lama. Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme delegasi kewenangan terkait pelayanan perizinan PTSP sangat formal, pendelegasian kewenangan ditujukan untuk mempercepat proses dalam bentuk desentralisasi kewenangan justru yang terjadi adalah sebaliknya lebih sentralistik.

Mengacu pada pengelompokan pekerjaan dengan didasarkan pada aktifitas dan pelanggan maka desain pekerjaan di PTSP menggunakan desain kurang terspesialisasi. Artinya pegawai mengerjakan tugas besar dan bersifat rutin. Berdasarkan pengamatan peneliti di BP2T maupun dinas teknis terlihat setiap pegawai mengerjakan pekerjaan dengan rentang sempit, artinya pegawai mengerjakan tugas yang sangat rumit dan rutin, ini juga dibuktikan dari jumlah pegawai yang terlibat pada tiap seksi di BP2T. Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang penting, dalam konsep manajemen, pengawasan diartikan sebagai pengendalian dan supervisi. Pengendalian diperlukan untuk memastikan organisasi bergerak ke arah tujuan yang diharapkan. Proses pengawasan yang terjadi di PTSP Kabupaten Lima Puluh Kota umumnya pengawasan tindak lanjut, mekanisme pengawasan ini hanya berbasis pengaduan atau keluhan masyarakat, sedangkan pengawasan pendahuluan dan pengawasan bersamaan tidak berjalan dengan baik.

Sumber Daya Manusia

Organisasi pelayanan publik yang baik harus memiliki kualifikasi sumber daya manusia aparatur yang sesuai dengan kebutuhan organisasi. Di samping itu ketersediaan sumber daya manusia harus berimbang dengan volume kerja yang menjadi beban organisasi. Berdasarkan hasil penelitian pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Lima Puluh Kota, di peroleh informasi jumlah pegawai di miliki masih terbatas dibandingkan dengan volume kerja sebagai suatu PTSP yang memiliki wilayah kerja pada kabupaten besar seperti Lima Puluh Kota, bahwa yang

menjadi kendala pada BP2T Kabupaten Lima puluh Kota adalah jumlah pegawai belum sesuai dengan kebutuhan, sehingga untuk mengatasi hal tersebut maka digunakan tenaga honorer atau pegawai yang berstatus non pegawai negeri sipil yang biasa disebut dengan Pegawai Tidak Tetap (PTT). Interpretasi terhadap hasil observasi pejabat tersebut menunjukkan, bahwa institusi ini tidak tepat dikatakan sebagai kekurangan pegawai karena adanya tenaga honorer, tetapi yang lebih tepat adalah kualifikasi pegawai yang ada tidak sesuai dengan yang dibutuhkan oleh organisasi. Kondisi ini pasti akan berdampak pada kinerja organisasi secara keseluruhan.

Hasil pengamatan menunjukkan bahwa kedisiplinan dan tanggungjawab pegawai BP2T relatif masih rendah, petugas loket sering meninggalkan tempat pada jam kantor, terutama apabila pengunjung sepi, pengamatan terhadap perilaku pegawai saat berhubungan dengan masyarakat pengguna layanan menunjukkan sikap kurang perhatian, seringkali mereka mengerjakan hal lain saat berhadapan dengan pemohon, misalnya menerima hubungan telepon pribadi atau berbicara dengan rekan kerja mengenai hal di luar tugas, hal ini menunjukkan sikap rendahnya perhatian pegawai terhadap pemohon atau warga masyarakat yang di layani. Dari hasil pemaparan pengembangan kapasitas melalui diklat teknis tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa intensitas pengembangan kapasitas aparat BP2T Kabupaten Lima Puluh Kota melalui diklat teknis masih rendah dengan rata-rata pelaksanaan hanya sekali dalam setahun dengan kuantitas yang mengikuti rata-rata 1 setiap Diklat. Dalam hal penugasan selama ini pemberian penugasan terhadap lingkup BP2T Kabupaten Lima Puluh Kota tetap disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi aparat yang bersangkutan. Hal ini tidak terlepas dari tugas dan fungsi yang ada dalam BP2T yang banyak bersifat teknis yang memang tidak memungkinkan bagi aparat dari satu bidang untuk mewakili bidang lain. Adanya keterkaitan penugasan dengan tupoksi menyebabkan terdapat bidang teknik tertentu yang mendapatkan porsi penugasan yang lebih banyak di banding dengan bidang lainnya, kenyataan ini menyebabkan kurang meratanya pengetahuan dan keterampilan di antara aparat pemerintah daerah.

Sistem dan prosedur

Berdasarkan pengamatan peneliti, umumnya perizinan diselesaikan melebihi jangka waktu yang ditentukan menurut SOP, dalam pelayanan perizinan di BP2T terdapat adanya calo. Bahwa hubungan antara calo dan aparat BP2T sebagai mitra kerja sudah terjalin dengan baik. Hal ini sering menjadi sorotan dan terkadang menimbulkan kecemburuan bagi warga masyarakat yang mengurus sendiri tanpa perantara. Hal ini mengindikasikan adanya fenomena atau peluang terjadinya diskriminasi dalam pelayanan. Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan dari aparat BP2T di atas di ketahui bahwa secara prosedural memang tidak diperbolehkan adanya perbedaan, tetapi pada kenyataannya hal itu masih saja terjadi, sesuai dengan pengakuan informan dari warga masyarakat. Salah satu faktor yang menyebabkan adalah adanya hubungan kedekatan atau masih kentalnya sistem kekerabatan, sehingga bagi para pemohon yang datang sendiri dan tidak mempunyai kenalan di BP2T, maka sudah dipastikan akan menempuh prosedur formal melalui berbagai tahapan. Melalui semua proses tahapan itu tentu memerlukan waktu yang tidak singkat karena ada loket dan petugas yang harus di lalui. Selain itu tidak semudah seperti yang dibayangkan untuk dapat melalui proses tahapan tersebut, karena ada saja hambatan dalam hal kelengkapan berkas maupun kesiapan petugas dalam melayani. Dalam kondisi demikian disinilah peran calo untuk mengantisipasi berbagai hambatan tersebut.

Ketidapekaan aparat dan lemahnya hati nurani mereka dalam melaksanakan kegiatan pelayanan menyebabkan adanya perbedaan terhadap para pemohon. Dapat di amati secara jelas, bahwa aparat belum memberikan perlakuan dan penghargaan secara layak kepada semua pemohon sebagai individu yang harus di hormati haknya. Kemampuan aparat dalam berinteraksi dengan pemohon yang berbeda masih di pengaruhi oleh faktor balas jasa dan saling pengertian. Dalam hal ini bagi pemohon yang diperkirakan tidak memberikan kontribusi bagi aparat sebagaimana yang diharapkan, mungkin akan sukar bagi pemohon tersebut untuk mendekati secara pribadi kepada aparat agar urusannya dapat berjalan lancar. Sebaliknya bagi pemohon, ataupun yang sudah biasa mengurus (calo) akan lebih mudah mengakses layanan melalui pendekatan pribadi terhadap aparat terutama para petugas yang berkaitan langsung dengan proses layanan.

Berdasarkan hasil identifikasi, pelaksanaan reformasi birokrasi dengan melihat kelembagaan, sumber daya manusia, serta sistem dan prosedur pada BP2T Kabupaten Lima Puluh Kota, pelaksanaan reformasi birokrasi tidak berdiri sendiri karena merupakan serentetan dari suatu sebab akibat, sehingga dalam mewujudkan reformasi birokrasi diperlukan pendekatan yang bersifat konfrehensif dan sistemik, hal ini sesuai dengan Dugget yang di kutip Rewansyah (2012) bahwa reformasi birokrasi adalah proses yang dilakukan secara kontinu untuk mendesain ulang birokrasi yang berada di lingkungan pemerintahan. Dari hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa pelayanan administrasi perizinan dari beberapa keluhan informan yang paling menonjol bahwa cenderung waktu izin dikeluarkan melebihi dari SOP. Inkonsistensi ini akan mempersulit masyarakat sebagai pengguna layanan, sehingga dapat menjadi kekurangan yang dapat dimanfaatkan oleh pemberi layanan maupun penerima layanan menempuh cara yang bertentangan aturan dan merugikan pihak lain dalam hal ini pengguna layanan.

Temuan penelitian dari kebiasaan aparat menerima insentif akan menyebabkan mereka melakukan tindakan yang diskriminasi terhadap pengguna layanan. Dari beberapa hasil *interview* dengan informan menunjukkan bahwa penggunaan perantara dengan adanya pemberian insentif akan mempermudah pengguna layanan untuk mencapai apa yang diinginkan akan tetapi pada sisi yang lain akan merugikan masyarakat sesama pengguna layanan yang tidak menggunakan perantara. Hal ini senada dengan yang ungkapan yang menyatakan bahwa esensi pelayanan publik mengacu pada insentif merupakan faktor penentu bagi birokrasi bawahan (street level birokrasi) dalam penciptaan kepuasan layanan kepada pelanggan (Im, 2014).

Berdasarkan hal tersebut dalam pelayanan publik merupakan suatu hambatan dala pelaksanaan reformasi birokrasi yang sangat bertentangan dengan prinsip impersonalitas seperti dikembangkan oleh Weber. Prinsip tersebut memiliki maksud untuk mendorong agar aparat birokrasi dapat bertindak adil dan bersikap non partisan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Walaupun prinsip ini juga akan menimbulkan efek ganda (Im, 2014), yaitu pada satu sisi dengan penerapan impersonalitas menjadikan hubungan antara aparat birokrasi dan masyarakat sebagai pengguna layanan akan membuat birokrasi menjadi lebih lugas dan bertindak obyektif. Akan tetapi di sisi yang lain, ketika penerapan prinsip tersebut menjadi berlebihan, aparat birokrasi dapat menjadi robot yang tidak memiliki *sense of human being*. Birokrasi juga akan kehilangan kesempatan untuk menjadi instrumen pemihakan terhadap kelompok marginal, yang tanpa bantuan birokrasi tidak dapat memperoleh

kehidupan yang layak dan bermanfaat. Munculnya beberapa hal terhadap kualitas layanan perizinan, baik dalam hal kelambanan dalam pemberian perizinan, mengindikasikan bahwa institusi penyelenggara layanan administrasi perizinan mengalami beberapa masalah, sehingga diperlukan reformasi dalam segala aspek, baik aspek penambahan jumlah pegawai untuk penyesuaian dengan volume kerja yang termasuk besar, maupun aspek perubahan *mindset* birokrasi atau dalam istilah disebut sebagai “kembali ke fitrah”.

Implikasi Penelitian

Dalam konteks teoritik, Fred W. Riggs menjelaskan masyarakat transisi di sebut dengan Prismatic Society (Masyarakat Prismatik). Masyarakat transisi adalah masyarakat yang berada atau yang sedang beranjak dari masyarakat agraris menuju masyarakat industri. Sifat masyarakat Negara sedang berkembang merupakan pangkal ketidak netralan birokrasi, pada umumnya masyarakat di negara-negara tersebut adalah masyarakat transisi, yaitu antara masyarakat yang mempunyai karakteristik tradisional sekaligus modern. Fred W. Riggs menempatkan fase transisi sebagai prismatic society yang apabila di tarik garis linear terletak antara apa yang dinamakan sebagai fused model society sebagai masyarakat tradisional dan diffracted society untuk masyarakat yang modern. Masyarakat tradisional (fused society), disebut Riggs dengan Chamber, sedangkan masyarakat maju atau modern disebut dengan istilah Office. Adapun suatu masyarakat yang terletak diantaranya, birokrasinya disebut Sala Model atau Bureau. Inilah yang dikatakan sebagai masyarakat prismatik. Masyarakat demikian biasa dikenal dengan prismatic society (masyarakat prismatik). Dalam tulisan ini, peneliti menerapkan suatu istilah yang baru dengan melihat keterkaitan terhadap fenomena birokrasi yang ada di Indonesia, khususnya dalam pelayanan administrasi perizinan pada BP2T Kabupaten Lima Puluh Kota. Fenomena tersebut dalam penelitian ini dinamakan dengan istilah “bidah regulasi”. Istilah “bidah” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dapat diartikan perbuatan yang dikerjakan tidak menurut contoh yang sudah ditetapkan, sedangkan penggunaan istilah “regulasi” dalam KBBI diartikan sebagai pengaturan atau aturan.

Konteks penelitian ini bidah regulasi di maknai sebagai suatu slogan yang mendeskripsikan bahwa dalam suatu organisasi terdapat beberapa aturan dan prosedur yang sudah ditetapkan, tetapi tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya dan tidak ada sanksi tegas, dengan adanya toleransi terhadap pelanggaran yang terjadi secara natural dan telah menjadi suatu tradisi yang digunakan oleh seseorang atau yang ada dalam organisasi untuk mencapai tujuan tertentu. Implikasi terhadap bidah regulasi tersebut terlihat pada tingginya tingkat toleransi terhadap pelanggaran, bahkan terindikasi saling bekerjasama untuk mendapatkan keuntungan di dalamnya. Secara teoritis, fenomena tersebut sebenarnya lahir sebagai akibat formalisasi dalam birokrasi yang berlebihan, sehingga pihak yang berkepentingan berusaha menghindari formalisasi, meskipun dengan cara yang bertentangan dengan aturan yang ada. Prinsip formalisasi dalam birokrasi sangat diperlukan sebagai dasar bagi pengambilan keputusan seorang aparat/pejabat birokrasi dalam memberikan pelayanan agar dapat cepat dan adil. Tentu sangat sulit bagi aparat birokrasi memberikan pelayanan yang cepat dan adil tanpa adanya prosedur dan aturan yang jelas. Apabila seorang pejabat birokrasi harus menilai dan memutuskan sendiri tanpa ada prosedur dan aturan yang dapat mempermudah dan membantunya setiap menghadapi masyarakat yang membutuhkan layanan, maka pelayanan birokrasi akan sangat berbelit belit dan mungkin berbeda-beda antar pengguna layanan. Akibatnya akan muncul ketidakpastian pelayanan, sehingga akan

merugikan tidak hanya bagi pengguna layanan, tetapi juga birokrasi akan kehilangan image di masyarakat.

Beberapa hasil interview menunjukkan bahwa fenomena bidah regulasi merupakan suatu penghambat reformasi birokrasi yang sudah lama menghinggapi birokrasi pemerintah, termasuk birokrasi pelayanan perizinan. Sebagai institusi yang memiliki fungsi pelayanan strategis dan vital, BP2T sebagai instansi PTSP memiliki separangkat aturan dan standar pelayanan, akan tetapi implementasi aturan dan standar pelayanan belum terlaksana secara optimal.

D. Penutup

Penelitian ini diarahkan untuk mengidentifikasi bentuk reformasi birokrasi dalam pelayanan publik, merupakan salah satu jenis pelayanan berbentuk PTSP yaitu pelayanan perizinan pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T) di Kabupaten Lima Puluh Kota. Setelah teridentifikasi bentuk pelaksanaan reformasi birokrasi, maka dilakukan analisis untuk menemukan bagaimana reformasi birokrasi tersebut. Adapun secara garis besar kesimpulan yang dihasilkan dari penelitian ini bahwa dari aspek kelembagaan, sumber daya manusia, serta sistem dan prosedur belum berjalan secara optimal. Dari penelitian sebelumnya rata-rata terfokus dalam faktor internal birokrasi dengan melihat segi kelembagaan, struktur, dan sistem prosedur. Berdasarkan temuan dalam penelitian ini salah satu faktor yang juga menentukan reformasi birokrasi adalah masyarakat sebagai pengguna layanan, dimana hal ini terlihat masyarakat secara suka rela memberikan insentif tambahan kepada pegawai dalam pengurusan perizinan. Dimana pada dasarnya hal tersebut sudah dilarang karena sudah ditetapkan standar operasional prosedur tentang pengurusan perizinan, tapi karena adanya kelakuan masyarakat yang dalam teori Fried R Wigs tentang prismatic society dimana masyarakat yang berada dalam transisi (modern dan tradisional). Berdasarkan temuan penelitian masyarakat di Kabupaten Lima Puluh Kota merupakan masyarakat transisi (prismatic society) berada diantara masyarakat tradisional dan modern yang pada dasarnya mengetahui adanya aturan pembayaran standar pengurusan perizinan namun dibayarkan melebihi standar yang telah ditetapkan. Sehingga perbuatan masyarakat tersebut yang turut mempengaruhi reformasi birokrasi dimana dalam tulisan ini diistilahkan sebagai “bidah regulasi”

Daftar Pustaka

- Cordella, A., & Tempini, N. (2015). E-government and organizational change: Reappraising the role of ICT and bureaucracy in public service delivery. *Government Information Quarterly*, 32(3), 279–286.
- Fukuyama, F. (2017). *State building: Governance and world order in the 21st century*. Profile Books.
- Hidayat, S., & Nasution, I. (2017). Pelayanan Pencegahan dan Pemadam Kebakaran Pemerintah bagi Masyarakat dalam Mengatasi Musibah. *JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik Universitas Medan Area*, 1(2), 16.
- Im, T. (2014). Bureaucratic power and government competitiveness. In *The Korean Government and Public Policies in a Development Nexus, Volume 1* (hal. 55–75).
- Kettl, D. F. (2015). *The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century*. JHU Press. Li, S., Dor, A., Deyo, D., & Hughes, D. R.

- (2017). The Impact of State Tort Reforms on Imaging Utilization. *Journal of the American College of Radiology*, 14(2), 149–156.
- Lubis, H. (2017). Penyediaan Pelayanan Publik Dalam Persoalan Sampah Di Kota Pekanbaru Tahun 2014-2016. *Jurnal Online Mahasiswa (JOM) Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 4(2), 1–15.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). Qualitative data analysis: A method sourcebook. *CA, US: Sage Publications*.
- Mulyani, N. M. A. R., Sinarwati, N. K., Yuniarta, G. A., & AK, S. E. (2017). Analisis Pengaruh Motivasi Pelayanan Publik Dan Kualitas Sistem Informasi Akuntansi Terhadap Kinerja Organisasi Sektor Publik Dengan Akuntabilitas Sebagai Variabel Moderasi (Studi Kasus Pada Dinas Kesehatan Kabupaten Buleleng). *JIMAT (Jurnal Ilmiah Mahasiswa Akuntansi SI)*, 7(1).
- Needham, C., & Dickinson, H. (2017). “Any one of us could be among that number”: Comparing the Policy Narratives for Individualized Disability Funding in Australia and England. *Social Policy & Administration*.
- Ostrom, E. (2015). *Governing the commons*. Cambridge university press.
- Prasojo, E., & Kurniawan, T. (2008). Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia. *Dipresentasikan dalam The 5th International Symposium of Journal Antropologi Indonesia*
- Suryono, A. (2001). Budaya Birokrasi Pelayanan Publik. *Jurnal Ilmiah Administrasi Negara*, 1(2), 49–58.